



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.251/3
van 16 mei 2017

avis 61.251/3
du 16 mai 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
20 november 2009 betreffende
de erkenning van de
dierenartsen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
20 novembre 2009 relatif à
l'agrément des médecins
vétérinaires'

Op 30 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 16 mei 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 november 2009 betreffende de erkenning van de dierenartsen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 mei 2017.

*

Le 30 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique et le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 16 mai 2017, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 20 novembre 2009 relatif à l'agrément des médecins vétérinaires’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 9 mai 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mai 2017.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de wijziging van het koninklijk besluit van 20 november 2009 ‘betreffende de erkenning van de dierenartsen’, wat betreft de voorwaarden om erkend te worden om mee te werken aan de uitvoering van wets- en verordeningsbepalingen, overeenkomstig artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991 ‘op de uitoefening van de diergeneeskunde’. Er wordt voorzien in een nieuwe erkenningsvoorwaarde die inhoudt dat de dierenarts moet beschikken over de kennis van een van de landstalen die ten minste moet voldoen aan het Europese niveau B1 indien de moedertaal van de dierenarts niet een van de landstalen is of indien de taal waarin de beroepskwalificatie voor het uitoefenen van de diergeneeskunde niet werd behaald in een van de landstalen.

BEVOEGDHEID

2. De ontworpen regeling betreft een regeling van de vereiste taalkennis om te worden erkend om bepaalde taken uit te voeren als dierenarts in het kader van de uitvoering van verscheidene regelingen inzake de diergezondheid.

Wat betreft de bevoegdheid om die taalkennisvereiste te regelen, heeft de algemene vergadering van de Raad van State in advies 49.490/AV¹ het volgende uiteengezet over een ontworpen decretale regeling van de Vlaamse Gemeenschap inzake de vereiste taalkennis voor de benoeming of bevordering in bepaalde ambten:

“10. Het feit dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de regeling van het taalgebruik en de regeling van de taalkennis, betekent (...) niet dat de overheid die bevoegd is om het taalgebruik te regelen een andere overheid is dan deze die bevoegd is om de taalkennis te regelen. Integendeel, in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt uitgegaan van een bevoegdheidsrechtelijke samenhang tussen het gebruik der talen en de taalkennis.

11. In het reeds vermelde arrest nr. 65/2006 van 3 mei 2006 waaraan het voorgelegde ontwerp van decreet gedeeltelijk uitvoering wil geven door artikel 53 van de Taalwet Bestuurszaken te wijzigen, stelt het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk (cursivering toegevoegd):

‘Artikel 27 van de bestuurstaalwet regelt niet het gebruik van de talen doch schrijft een taalkennisvereiste voor ten aanzien van diegenen die in een ambt of betrekking benoemd of bevorderd kunnen worden in de plaatselijke diensten van de randgemeenten. Die bepaling is *een noodzakelijk corrolarium* van artikel 23 van de bestuurstaalwet en kan bijgevolg evenmin in strijd zijn met artikel 30 van de Grondwet’².

¹ Adv.RvS 49.490/AV van 24 mei 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 18 november 2011 ‘tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966’, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1239/1, 30-35.

² Voetnoot 12 van het geciteerde advies: GrwH, nr. 65/2006, 3 mei 2006, B.16.

In dit arrest stelt het Hof dan ook dat de wetgever 'de Koning' moet machtigen om Selor toe te staan het niveau aan te passen aan de functie³.

12. In dit verband kan eveneens arrest nr. 121/2003 van het Grondwettelijk Hof van 24 september 2003 worden geciteerd:

'B.4. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de gelijke behandeling waarin de voormelde bepalingen, volgens de interpretatie waarnaar de verwijzende rechter verwijst, zouden voorzien voor de gemeenten gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en de gemeenten gelegen in het Franse taalgebied: wat de in het geding zijnde benoemingen betreft, zouden die bepalingen, noch voor de ene, noch voor de andere, benoemingscriteria vaststellen inzake het onderricht van de tweede taal, terwijl de eerstvermelde gemeenten, in het kader van dat onderricht, gehouden zijn tot striktere verplichtingen dan de laatstvermelde gemeenten.

B.5.1. Het Hof stelt voorafgaandelijk vast dat artikel 30, eerste lid, 7°, van het decreet van 6 juni 1994 bepaalt dat de kandidaat, om vast benoemd te kunnen worden, moet voldoen 'aan de wets- en reglementsbeepalingen in verband met de taalwetten', wat onder meer verwijst naar de artikelen 9 tot 16 van de in het geding zijnde wet van 30 juli 1963; artikel 10 verplicht het onderricht van de tweede taal in de lagere scholen van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad; krachtens artikel 14 is de vereiste volgens welke dat onderricht moet worden verstrekt door een onderwijzer die het bewijs van zijn grondige kennis van die taal heeft geleverd alleen van toepassing op de scholen waar het onderricht van de tweede taal wettelijk verplicht is.

B.5.2. Zoals de Vlaamse Regering opmerkt, vloeit de situatie waarin de betrokken gemeenten zich bevinden, voort uit de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling : aangezien het gebruik van de talen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ressorteert onder de bevoegdheid van de federale wetgever – die van die bevoegdheid gebruik heeft gemaakt door voormelde wet van 30 juli 1963 aan te nemen, zonder dat de uitoefening van die bevoegdheid door de prejudiciële vraag ter discussie wordt gesteld – zou het decreet van 6 juni 1994, in zoverre het zich ertoe beperkt naar de federale wetgeving te verwijzen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet kunnen schenden'.

Uit dit arrest valt af te leiden dat het Grondwettelijk Hof van oordeel is dat de voorwaarden inzake vereiste taalkennis, op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, die worden opgelegd bij de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs, behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever.

13. Uit deze rechtspraak kan worden afgeleid dat de bevoegdheid om taalkennis te regelen in beginsel⁴ een corrolarium is van de bevoegdheid om het taalgebruik te regelen. Precies omdat de regeling van de taalkennis dient te worden afgestemd op de regeling inzake het taalgebruik, ziet de Raad niet in dat ter zake twee verschillende overheden bevoegd zouden kunnen zijn.

³ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Zie ook M. Van De Putte en J. Clement, "Vernieuwingen in de taalregeling van het onderwijs", *T.O.R.B.* 2006-2007, 233. De federale minister van Binnenlandse Zaken was van mening dat de bijzondere wetgever moet optreden om gevolg te geven aan het arrest in de rand- en taalgrensgemeenten (antwoord van de minister op de mondelinge vraag nr. 13489 van de heer E. Libert, *Parl.Hand.*, Kamer, 10 januari 2007, nr. 1154).

⁴ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Zie evenwel infra nr. 15.

14. De stelling van de indieners van het ontwerp dat een regeling van het vereiste niveau van taalkennis en van het bewijs van de taalkennis dient te worden gekwalificeerd als een regeling van een voorwaarde om een bepaald ambt te mogen uitoefenen, kan dan ook niet worden bijgetreden.

Aan de overheid die bevoegd is om het taalgebruik te regelen komt het toe om ook het niveau van taalkennis te bepalen dat vereist is om aan de verplichting inzake het taalgebruik te kunnen voldoen en om te bepalen op welke wijze het bewijs van de vereiste taalkennis kan worden geleverd. Voor zover de federale wetgever krachtens de Grondwet bevoegd is om het taalgebruik te regelen is diezelfde federale wetgever tevens bevoegd om de taalkennis te regelen. Voor zover evenwel de Gemeenschappen krachtens de Grondwet bevoegd zijn om het taalgebruik te regelen, zijn zij tevens bevoegd om de taalkennis als een corrolarium te regelen.

15. Deze conclusie wordt niet tegengesproken door de arresten 17/86, 18/90 en 62/2000 van het Grondwettelijk Hof, hoger vermeld onder nr. 8.

In de eerste twee van deze arresten heeft het Hof geoordeeld dat de bepalingen betreffende de taalkennis in de betrokken wetgevingen niets te maken hadden met het gebruik van de talen in bestuurszaken, omdat het ging om voorwaarden voor de uitoefening van politieke mandaten, een aangelegenheid die door de Grondwet uitsluitend is toevertrouwd aan de wetgever, *in casu*, ten aanzien van de politieke mandaten op het niveau van de gemeenten en van de OCMW's en op het ogenblik dat de betrokken wetgevingen zijn aangenomen, de federale wetgever.

In arrest nr. 17/86 heeft het Hof immers duidelijk het volgende aangegeven:

‘De decretale wetgever is dus onbevoegd om de verkiesbaarheidsvoorwaarden voor overheidsmandatarissen te regelen, zowel rechtstreeks, als door het opleggen van voorwaarden die, hoewel voorgesteld als voorwaarden voor de uitoefening van of de toegang tot een openbaar mandaat, wegens hun aard, dienen te worden beschouwd als gelijkwaardig aan werkelijke verkiesbaarheidsvoorwaarden. Dit is het geval voor de talenkennis van een overheidsmandataris.

Artikel 59*bis* van de Grondwet, zowel op zichzelf beschouwd als samen gelezen met de artikelen 3*bis* en 23, doet geen afbreuk aan de bevoegdheid die aan de nationale wetgever is toegekend m.b.t. de verkiesbaarheidsvoorwaarden, met name door de artikelen 4 en 108 van de Grondwet⁵.

In arrest 18/90 bevestigt het Hof deze rechtspraak:

‘De artikelen 16 en 19 van de bestreden wet leggen respectievelijk aan de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en aan de gemeentemandatarissen, als voorwaarde voor de uitoefening van hun ambt, de kennis op van de taal van het taalgebied waarin hun gemeente gelegen is.

De aangevochten bepalingen stellen, in de zin van artikel 4 van de Grondwet, voorwaarden vast waaraan moet worden voldaan voor de uitoefening van politieke rechten, ten deze de uitoefening van politieke mandaten op lokaal vlak.

De vaststelling van voorwaarden noodzakelijk voor de uitoefening van overheidsmandaten betreffende de gemeentelijke instelling en de organieke inrichting van de O.C.M.W.'s ressorteert onder de uitsluitende bevoegdheid van de nationale wetgever, die met gewone meerderheid beslist⁶.

⁵ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Overweging 3.B.5., derde en vierde alinea.

⁶ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Overweging B.16.3.1., tweede tot derde alinea.

In arrest 62/2000 hebben de bestreden bepalingen betrekking op de taalkennis van de leden van de rechterlijke orde en wijzigen deze bepalingen de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken. De federale wetgever die bij gewone meerderheid beslist, is krachtens de artikelen 30 en 151 van de Grondwet uitsluitend bevoegd om de voorwaarden te bepalen voor de benoeming van de leden van de rechterlijke orde, met inbegrip van de voorwaarden wat betreft de taalkennis⁷. Net als voor de politieke gezagsdragers, heeft de Hof, in het licht van die bevoegdheden die overeenkomstig de Grondwet worden toegekend, dus geoordeeld dat alleen de federale wetgever bevoegd was om, bij gewone meerderheid, de voorwaarden inzake taalkennis te bepalen voor de benoeming van de leden van de rechterlijke orde, en dat derhalve de bestreden bepalingen, ook al hadden deze geen andere draagwijdte dan ervoor te zorgen dat de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken nageleefd worden, niet bedoeld waren om het gebruik der talen in bestuurszaken te regelen.

Uit de drie aangehaalde arresten kan dus op geen enkele wijze worden afgeleid dat het Grondwettelijk Hof geoordeeld heeft dat de wetgever die bevoegd is inzake het gebruik der talen in bestuurszaken of in het onderwijs niet eveneens de wetgever is die bevoegd is inzake de taalkennis van respectievelijk het overheidspersoneel en de leden van het onderwijzend personeel, wanneer die kennis vereist is om de naleving van de taalwetgeving te waarborgen.

16. De Vlaamse wetgever heeft overigens tot op heden steeds gehandeld in overeenstemming met die interpretatie van de grondwetsbepalingen.

(...)

17. Die conclusie wordt evenmin tegengesproken door de adviezen van de Verenigde Kamers van de Raad van State waarin het Vlaamse Gewest bevoegd werd geacht om aan kandidaten voor een sociale woning een verplichting inzake taalbereidheid op te leggen⁸, of om aan kandidaten-koeltechnici een vereiste inzake taalkennis op te leggen⁹. In deze aangelegenheden zijn immers noch de federale wetgever, noch de gemeenschappen, op grond van de artikelen 129, § 1, en 130 van de Grondwet, bevoegd om het taalgebruik te regelen. De regeling van de (bereidheid tot) taalkennis is dan mogelijk voor zover ze ten nauwste verbonden is met een materiële bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschap of het gewest, en voor zover ze in overeenstemming is met de overige bepalingen van de Grondwet en van het internationaal en Europees recht, onder meer inzake het gelijkheidsbeginsel, de overige grondrechten en het beginsel van het vrij verkeer.^{10,}

⁷ Voetnoot 17 van het geciteerde advies: Zie overweging B.9. van het arrest, waaruit kan worden afgeleid dat de aangevochten bepalingen door het Hof geacht worden te zijn uitgevaardigd “ter uitvoering van” artikel 30 van de Grondwet.

⁸ Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Advies nr. 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 [van de] Raad van State, afdeling Wetgeving over een voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *Parl.St.* Vl. Parl. 2005-06, nr. 824/1, 49-50.

⁹ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: *In casu* ging het om de vereiste om kennis te hebben van de “Nederlandstalige terminologie inzake koeltechniek” Advies nr. 41.121/VR van 3 oktober 2006 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering “inzake de certificering van koeltechnische bedrijven”.

¹⁰ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: Zo blijkt bv. uit het eerder vermelde advies nr. 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 van de Verenigde Kamers van de Raad van State en uit het eerder vermelde arrest nr. 101/2008 van Grondwettelijk Hof van 10 juli 2008, dat het vereisen dat kandidaten voor een sociale woning Nederlands kennen, anders dan de bereidheid om die taal te kennen, strijdig zou zijn met artikel 23 van de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof stelde: “B.34.2. De verplichting om zijn bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren, is niet onevenredig met dat doel omdat (...) hun geen enkele resultaatsverbintenis kan worden opgelegd, zodat noch de effectieve taalkennis,

3. Het zo-even aangehaalde advies had betrekking op een situatie waarin een of meer wetgevers bevoegd zijn om het gebruik der talen in de betrokken aangelegenheid te regelen.

In een aangelegenheid die geen betrekking heeft op “handelingen van het openbaar gezag en (...) gerechtszaken”,¹¹ is overeenkomstig artikel 30 van de Grondwet geen enkele wetgever bevoegd om het gebruik der talen ervoor te regelen, zoals reeds in opmerking 17 van het zo-even aangehaalde advies wordt uiteengezet. Het instellen van vereisten inzake taalkennis is in dat geval toch mogelijk, en wel door de wetgever die ter zake over de materiële bevoegdheid beschikt, voor zover een voldoende nauwe band bestaat tussen de betrokken aangelegenheid en de desbetreffende vereisten en op voorwaarde dat die vereisten niet verder gaan dan hetgeen als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de redelijke vervulling van de betrokken taken. Dat dubbele criterium werd verwoord door het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 28/2015 van 12 maart 2015¹² over een regeling van de Vlaamse Gemeenschap inzake de rechtspositie van bepaalde leden van het onderwijzend personeel:

“B.8.1. Het Hof dient te onderzoeken of de regeling van die taalkennisvereisten voor de leerkrachten van de vrije gesubsidieerde scholen behoort tot de bevoegdheid om het gebruik van de talen voor het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen te regelen.

B.8.2. In de aangelegenheden waarvoor de Grondwetgever de bevoegdheid om het gebruik van de talen te regelen niet ofwel aan de federale wetgever ofwel aan de gemeenschapswetgevers heeft toegewezen, omvat de bevoegdheid om een bepaalde aangelegenheid te regelen die om taalkennisvereisten op te leggen, op voorwaarde dat er een voldoende nauwe band bestaat tussen de betrokken aangelegenheid en de desbetreffende vereisten en op voorwaarde dat die vereisten niet verder gaan dan hetgeen als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de redelijke vervulling van de betrokken taken.

B.8.3. Hetzelfde geldt niet voor de aangelegenheden waarvoor de Grondwetgever de bevoegdheid om het gebruik van de talen te regelen aan een bepaalde wetgever heeft toegewezen. De bevoegdheid om de taalkennis te regelen is in beginsel immers het uitvloeisel van de bevoegdheid om het gebruik van de talen te regelen. Het komt de overheid die bevoegd is om het gebruik van de talen te regelen toe eveneens het niveau van taalkennis te bepalen dat vereist is om te kunnen voldoen aan de verplichtingen inzake het gebruik van de talen en de wijze te bepalen waarop het vereiste bewijs van taalkennis kan worden geleverd. Wanneer de federale wetgever krachtens de Grondwet bevoegd is om het gebruik van de talen in een bepaalde aangelegenheid te regelen, is hij dat eveneens om de taalkennis in die aangelegenheid te regelen. Evenzo, wanneer de gemeenschappen krachtens de Grondwet bevoegd zijn om het gebruik van de talen in een

noch het gebruik van de taal, nadat lessen werden gevolgd of een andere leervorm werd gebruikt, door de verhuurder kunnen worden geëist of gecontroleerd”

¹¹ Of op het begrip “bestuurszaken” bedoeld in artikel 129, § 1, 1°, van de Grondwet, in zoverre die notie verder reikt dan het begrip “handelingen van het openbaar gezag” bedoeld in artikel 30 van de Grondwet (zie daarover GwH 26 maart 1986, nr. 17, 3.B.4.c).

¹² GwH 12 maart 2015, nr. 28/2015, B.8.1-B.11. Zie ook eerder onder meer adv.RvS 43.155/3 van 26 juni 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het (inmiddels opgeheven) besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘tot uitvoering van het decreet van 2 maart 2007 houdende het statuut van de reisbureaus’ en adv.RvS 60.388/3 van 9 december 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 10 maart 2017 ‘tot wijziging van artikel 92, 93, 95, 98 en 102bis van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1045/1, 31-47.

bepaalde aangelegenheid te regelen, zijn zij dat eveneens om de taalkennis in die aangelegenheid te regelen.

B.9.1. Daaruit volgt dat de in artikel 129, § 1, 2°, van de Grondwet bedoelde bevoegdheid om 'het gebruik van de talen' te regelen voor 'het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen' eveneens de bevoegdheid omvat om, in die aangelegenheid, taalkennisvereisten op te leggen aan de leerkrachten.

B.9.2. In zoverre zij aan leerkrachten de kennis van een bepaalde taal oplegt, ressorteert de in het geding zijnde bepaling onder de bevoegdheid om het gebruik van de talen voor het onderwijs te regelen die is bepaald in artikel 129, § 1, 2°, en § 2, van de Grondwet. Aangezien de Grondwetgever een territoriaal bevoegde wetgever heeft aangewezen om het gebruik van de talen voor het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen te regelen, moeten de aan de leerkrachten opgelegde taalkennisvereisten, in die aangelegenheid, immers worden beschouwd als een noodzakelijk corollarium van die bevoegdheid.

B.10. De omstandigheid dat, zoals het Hof heeft geoordeeld in zijn arrest nr. 65/2006 van 3 mei 2006, bepaalde extra taalkennisvereisten aan de leerkrachten van de instellingen van het gesubsidieerd gemeentelijk onderwijs kunnen worden opgelegd door de federale wetgever, doet geen afbreuk aan het feit dat de aan het onderwijzend personeel van het gesubsidieerd vrij onderwijs opgelegde taalkennisvereisten onder de bevoegdheid met betrekking tot het gebruik van de talen voor het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen vallen.

In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat die leerkrachten deel uitmaken van het gemeentepersoneel en in dat opzicht onder de verplichtingen inzake het gebruik van de talen en de taalkennis vallen die zijn voorgeschreven bij de artikelen 23 en 27 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, aangezien die instellingen in een gemeente met een bijzonder taalstatuut zijn gevestigd (B.13 tot B.16).

In zoverre zij de leerkrachten van de instellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs beoogt, heeft de in het geding zijnde bepaling personen die in de plaatselijke diensten van de randgemeenten in een ambt of betrekking benoemd of bevorderd worden in de zin van artikel 27 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken niet als adressaten (RvSt, arresten nr. 209.127 en nr. 209.128 van 24 november 2010). Zij zou bijgevolg niet kunnen vallen onder de in artikel 129, § 1, 1°, en § 2, van de Grondwet bedoelde bevoegdheid om het gebruik van de talen voor de bestuurszaken te regelen.

B.11. Aangezien de bevoegdheid om het gebruik van de talen te regelen voor het onderwijs in de onderwijsinstellingen die zijn opgericht, gesubsidieerd of erkend door de overheid en die gevestigd zijn in de gemeenten met een bijzonder taalstatuut, krachtens artikel 129, § 2, van de Grondwet, aan de federale wetgever toekomt, is de decreetgever niet bevoegd om de in het geding zijnde bepaling aan te nemen. Die bepaling is dan ook niet verenigbaar met artikel 129, § 2, van de Grondwet."

4. De vraag rijst dan ook of een regeling van het gebruik der talen door erkende dierenartsen in het kader van de uitvoering van verscheidene regelingen inzake de

dierengezondheid betrekking zou hebben op “handelingen van het openbaar gezag” in de zin van artikel 30 van de Grondwet.¹³

De gemachtigde verstrekke het volgende overzicht van de taken van de erkende dierenartsen:

“De taken van de erkende dierenartsen zijn zeer uiteenlopend:

Art. 4, lid 4 van de wet 1991: Erkende dierenartsen (of diergeneeskundige rechtspersoon) hebben rechten en plichten

Erkende dierenartsen hebben een uitvoerende taak : Ze werken mee aan de uitvoering van de wets- en verordeningsbepalingen

De officieel bestreden ziekten zijn deze die vallen onder hoofdstuk III van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 en zijn opgelijst in het koninklijk besluit van 3 februari 2014

KB 20/11/2009, art. 5 : opsomming van officiële opdrachten is algemene bewoordingen :

- Epidemiologisch toezicht: in het bijzonder bij nutsdieren zoals de rundersector, varkenssector en pluimveesector waar een bedrijfsdierenarts verplicht is, deze bedrijfsdierenarts is een erkende dierenarts

- Certificatie: alleen erkende dierenartsen kunnen attesteren dat een dier gevaccineerd is wanneer dit nodig is voor bv certificatie:

Bv als België besmet geraakt met bluetongue, mogen runderen alleen worden geëxporteerd naar niet besmette gebieden mits ze sinds 60 dagen volwaardig zijn gevaccineerd tegen BTV8 (blauwtongvirus 8) EU verordening en KB 7/5/2008 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong

Vaccinatiebewijs voor het reizen met honden: vaccinatie Rabies

- Ze voeren opdrachten uit: onderzoeken zieke dieren bij verdenking en melden hun bevindingen als aangifteplichtige ziekten niet kunnen uitgesloten worden: bv verdenking van Mond-en-klauwzeer, klassieke varkenspest, aviaire influenza, of als de voedselketen in gevaar is (KB autocontrole 2003) : bv salmonella, tuberculose,

- Ze werken mee aan officiële programma's (rundertuberculose, runderbrucellose, IBR, BVD, Aujeszky, salmonella) en staan in voor bezoek aan de bedrijven en onderzoeken de dieren (aankooponderzoeken) en of nemen van de voorgeschreven staalnames die op de ziekte worden geanalyseerd (screeningsprogramma's, nodig voor het behoud van de sanitaire status van het dier, het bedrijf of het Rijk. Hiervoor kunnen ze ook vergoed worden (dit is voorzien in de wetgeving onder de vorm van vacaties)

- Ze informeren de overheid, leven instructies na,

Erkende dierenartsen scholen zich bij in hun werkmaterie KB 20/11/2009, art 6, §1;

Er is een link tussen de epidemiologische bewaking en de diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding: runderen/varkens/pluimvee: bedrijfsdierenarts (verplicht) = bedrijfsbegeleidingsdierenarts (vrijwillig) : KB 28/2/1999 (runderen); KB 15/2/1995 (varkens); KB 17/6/2013 (pluimvee)

¹³ Of op het begrip “bestuurszaken” bedoeld in artikel 129, § 1, 1°, van de Grondwet, in zoverre die notie verder reikt dan het begrip “handelingen van het openbaar gezag” bedoeld in artikel 30 van de Grondwet (zie daarover GwH 26 maart 1986, nr. 17, 3.B.4.c).

Op deze bedrijven in het bijzonder speelt de bedrijfsdierenarts een cruciale rol in het opvolgen van het geneesmiddelengebruik en het belang ervan voor de volksgezondheid, het voorzichtig gebruik van antibiotica, en bijgevolg de medeverantwoordelijkheid in het bewaken van de antimicrobiële resistentie in de sectoren die het belangrijkste zijn in het kader van de voedselveiligheid.

Om paarden te identificeren moet men geregistreerd zijn: een specifieke opleiding gevolgd hebben, dierenarts zijn, erkend zijn en een aanvraag ingediend hebben.

Aquacultuur: KB 9/11/2009 betreffende veterinairrechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren : verantwoordelijken van aquacultuurproductiebedrijven doen beroep op een erkende dierenarts voor het opstellen van een 'risicogebaseerd bewakingsprogramma'. (art6)

Bijen: KB van 9/5/2017 betreffende de diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding in het kader van de bestrijding van varroase: de dierenarts maakt samen met de imker een protocol op voor de opvolging van varroa (varroase is geen aangifteplichtige ziekte) , legt evaluatiebezoeken af, en houdt 2 infosessies per jaar voor de deelnemende imkers (publicatie voorzien in BS van 12/05/2017)

Het FAVV heeft behalve haar eigen officiële dierenartsen ook een samenwerking met erkende dierenartsen die direct en tegen betaling per prestatie opdrachten uitvoeren bv in slachthuizen of uitsnijderijen, zij zijn echter geen officiële dierenarts maar DMO (dierenartsen met opdracht).

Conclusie: de erkende dierenartsen staan tussen de houder en de overheid :

De veterinaire overheid op het terrein is voornamelijk het FAVV dat belast is met toezicht en controle (wet van 4/2/2000).

Het FAVV kan bepaalde opdrachten delegeren aan derden, bv aan zijn DGZ en ARSIA (erkende verenigingen) als dit zo is, passeert deze wetgeving de Ministerraad.

Erkende dierenartsen hebben over geheel de lijn een uitvoerende taak in dienst van de overheid die de diergezondheidswetgeving op het terrein toepast.

De overheid kan maatregelen afdwingen : zones afbakenen met beperkende maatregelen, afslachtings- of afmakingsbevelen geven die ook recht geven op vergoeding van de eigenaar,

FAVV bepaalt ook een jaarlijks controleplan waaraan veehouders worden onderworpen bepaalde onderzoeken, screenings opleggen en hiervoor beroep doen op de erkende dierenartsen voor de uitvoering ervan.

Om een voorbeeld te geven: transport van runderen van een BTV8 besmet gebied (restrictiegebied) naar een niet besmet vrij gebied: een erkende dierenarts kan certificeren dat hij 20 runderen gevaccineerd heeft tegen Bluetongue BTV8 (2 x en sedert minstens 60 dagen), terwijl het enkel de officiële dierenarts is van het FAVV die gemachtigd is het internationaal gezondheidscertificaat te schrijven dat deze 20 runderen zal vergezellen bij vertrek naar een bedrijf van bestemming in een zone waar de dieren enkel naartoe mogen als ze effectief gevaccineerd zijn. Op het internationaal gezondheidscertificaat zal het FAVV certificeren dat de runderen gevaccineerd zijn (en voldoen aan de EU voorschriften voor dat soort verkeer) ook al heeft de officiële dierenarts van het FAVV de dieren niet zelf gevaccineerd.”

De erkende dierenartsen worden weliswaar met taken van algemeen belang belast, maar ze voeren hun taken uit in het kader van hun diergeneeskundige diensten aan de houders

van de dieren en bijgevolg in een privaatrechtelijke verhouding. Dat is niet alleen het geval voor de overeenkomst van diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding, maar ook voor de controles, vaccinaties, behandelingen, enzovoort, die zij uitvoeren ten behoeve van deze houders. Bij de uitvoering van de aan hen toevertrouwde overheidsstaken richten zij zich niet tot het ruimere publiek, maar is hun optreden beperkt tot het erf van de betrokken houder.¹⁴

Er lijkt dan ook te kunnen worden aangenomen dat de erkende dierenartsen geen “handelingen van het openbaar gezag” in de zin van artikel 30 van de Grondwet¹⁵ uitoefenen zodat geen enkele wetgever bevoegd is om het gebruik van de talen door de erkende dierenartsen te regelen.

5. Uit wat voorafgaat volgt dat de vereiste taalkennis voor erkende dierenartsen geregeld kan worden door de overheid die ter zake materieel bevoegd is, namelijk de federale overheid,¹⁶ op voorwaarde dat er een voldoende nauwe band bestaat tussen de betrokken aangelegenheid en de desbetreffende vereisten en op voorwaarde dat die vereisten niet verder gaan dan hetgeen als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de redelijke vervulling van de betrokken taken.

Aan die twee voorwaarden lijkt in het concrete geval te zijn voldaan.

In de eerste plaats kan worden aangenomen dat een voldoende vlotte communicatie tussen de dierenartsen, de dierenhouders en de overige actoren inzake diergezondheid en veiligheid van de voedselketen belangrijk is voor een adequate uitoefening van de taken van de erkende dierenartsen zoals die door de federale overheid in haar relevante regelgeving zijn uitgewerkt.¹⁷ Er lijkt dan ook een voldoende nauwe band te bestaan tussen de aangelegenheid van diergezondheid en veiligheid van de voedselketen enerzijds en de ontworpen taalkennisvereisten anderzijds.

In de tweede plaats zijn de ontworpen taalkennisvereisten (niveau B1 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor één van de landstalen) met redelijke inspanningen te behalen door een dierenarts die geen van de drie landstalen beheerst en lijken die vereisten beperkt te zijn tot wat noodzakelijk is voor een adequate uitoefening van het beroep in een van de drie landstalen.

¹⁴ Vergelijk met de situatie voor notarissen, die om dezelfde reden principieel niet onder de toepassing van de taalwet bestuurszaken vallen (adv.RvS 21.513/8 van 5 mei 1992 over een voorstel van decreet ‘houdende het taalgebruik inzake voor het publiek bestemde mededelingen van notarissen en gerechtsdeurwaarders’, *Parl.St.* VI.Parl. 1992, nr. 61/2, 4-5). Zie ook Vaste Commissie voor Taaltoezicht 17 oktober 1996, advies nr. 28.027.

¹⁵ Of handelingen die verband houden met de “bestuurszaken” bedoeld in artikel 129, § 1, 1°, van de Grondwet, in zoverre die notie verder reikt dan het begrip “handelingen van het openbaar gezag” bedoeld in artikel 30 van de Grondwet (zie daarover GwH 26 maart 1986, nr. 17, 3.B.4.c).

¹⁶ Er kan weliswaar worden aangenomen dat de gewesten bevoegd zijn in zoverre de dierenartsen specifiek worden ingezet voor taken in het belang van het dierenwelzijn, maar uit het overzicht dat de gemachtigde verstrekke (zie opmerking 4), blijkt dat niet het geval te zijn.

¹⁷ Zie in dat verband ook HvJ 28 november 1989, C-379/87, *Groener*, § 20; HvJ 6 juni 2000, C-281/98, *Angonese*, § 44; HvJ 4 juli 2000, C-424/97, *Haim*, §§ 59 en 60).

RECHTSGROND

6. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 4, vierde lid, tweede zin, van de wet van 28 augustus 1991. Luidens die bepaling bepaalt de Koning onder meer de voorwaarden voor het verlenen van de erkenning om mee te werken aan de uitvoering van wets- en verordeningsbepalingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

7. In zoverre het gaat om de uitoefening van de diergeneeskunde door onderdanen van een andere lidstaat van de Europese Unie of een ermee gelijkgestelde staat, hetzij bij wijze van vestiging, hetzij bij wijze van vrije dienstverlening, worden de voorwaarden daartoe en de te volgen procedures geregeld in het koninklijk besluit van 11 september 2016 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en het vrij verrichten van diensten van dierenartsen’, ter omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’ (hierna: beroepskwalificatierichtlijn). Het voormelde besluit heeft onder meer betrekking op de opleidingstitels, op de documenten die kunnen worden geëist en op de te vervullen formaliteiten.

In het ontworpen besluit wordt voorzien in een bijkomende voorwaarde inzake taalkennis voor het bekomen van een erkenning om bepaalde taken uit te voeren als dierenarts in het kader van de uitvoering van verscheidene regelingen inzake de dierengezondheid. Die erkenning staat weliswaar los van de mogelijkheid om het beroep van dierenarts als dusdanig uit te oefenen, maar desalniettemin geldt ze als een voorwaarde van toegang tot een bepaalde economische activiteit, zodat de vraag rijst naar de verenigbaarheid ervan met richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn).

Weliswaar worden de “diensten van de gezondheidszorg” van het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn uitgesloten,¹⁸ maar het blijkt daarbij enkel te gaan om diensten met betrekking tot de menselijke gezondheid, zodat het begrip “gezondheidszorg” zich niet uitstrekt tot diensten van dierenartsen.¹⁹

Ook de uitzonderingsgrond van “activiteiten in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag, als bedoeld in artikel 45 van het Verdrag”²⁰ lijkt op het eerste gezicht niet in aanmerking te komen, gelet op de restrictieve interpretatie die in de rechtspraak van het Hof van Justitie wordt gegeven aan de betrokken verdragsbepaling.²¹

¹⁸ Artikel 2, lid 2, f), van de dienstenrichtlijn.

¹⁹ Europese Commissie, Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn, 2007, 12.

²⁰ Artikel 2, lid 2, i), van de dienstenrichtlijn.

²¹ Europese Commissie, Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn, 2007, 13.

8.1. De gemachtigde beaamde dat de ontworpen regeling neerkomt op een nieuwe voorwaarde als onderdeel van een vergunningsstelsel als bedoeld bij artikel 9 van de dienstenrichtlijn:

“Diergeneeskunde valt niet onder de gezondheidszorg *sensu strictu* bedoeld in dienstenrichtlijn 2006/123/EG (art. 2) Ik ben bijgevolg van mening dat de uitoefening van de diergeneeskunde door een dierenarts in de context van de erkenning valt onder te toepassing van de RL 2006/123/EG (art. 4, 1)), maar ook dat er ‘dwingende redenen van algemeen belang’ aanwezig zijn zoals de volksgezondheid, de bescherming van de consumenten of de diergezondheid, om er maar enkele te noemen uit RL 2006/123/EG (art. 4, 8)). Voor veel aspecten wordt de dienstenrichtlijn 2006/123/EG ‘overruled’ door eerder gepubliceerde richtlijn 2005/36/EG die er niet mee in tegenspraak is. In dat verband mag ik verwijzen naar de overwegende (31) van dienstenrichtlijn 2006/123/EG:

‘(31) Deze richtlijn sluit aan bij en laat onverlet Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (1). Zij heeft betrekking op andere aspecten dan die met betrekking tot beroepskwalificaties zoals beroepsaansprakelijkheidsverzekering, commerciële communicatie, multidisciplinaire activiteiten en administratieve vereenvoudiging. Met betrekking tot tijdelijke grensoverschrijdende dienstverrichtingen zorgt een afwijking van de bepaling over het vrij verrichten van diensten in deze richtlijn ervoor dat geen afbreuk wordt gedaan aan titel II over de vrije dienstverrichting van Richtlijn 2005/36/EG. Derhalve laat de bepaling over het vrij verrichten van diensten alle maatregelen onverlet die in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, uit hoofde van die richtlijn, van toepassing zijn.’

Ik ben dan ook van mening dat de erkenning naar betekenis valt onder het ‘vergunningstelsel’ van RL 2006/123, art. 9, en dat de erkenning gerechtvaardigd is door de dwingende redenen van algemeen belang. Het toevoegen van criterium van taalkennis valt hier ook onder.”

8.2. Wat betreft de overeenstemming van de ontworpen regeling met artikel 10 van de dienstenrichtlijn met betrekking tot de criteria waaraan vergunningsvoorwaarden moeten voldoen, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De erkenning van de dierenarts wordt verleend als voldaan is aan de criteria van artikel 2, §1 van het KB van 20/11/2009 betreffende de erkenning van de dierenartsen. De taalkennisvoorwaarde is een bijkomend criterium voor de erkenning en voldoet aan de voorwaarden die ook in RL 2006/123/EG, art. 10, lid 2, a-g, vermeld zijn, terwijl ze op vlak van procedure ook conform is met RL 2006/123/EG, art. 13. Het is essentieel dat een erkende dierenarts over voldoende taalkennis beschikt voor deelname aan de gereglementeerde dierenziektenbestrijding om de reglementering (Belgisch Staatsblad) of instructies van de veterinaire autoriteiten (bv van het Voedselagentschap of van de FOD VVL) te lezen en te begrijpen.

De eis is evenredig omdat de erkende dierenarts een sleutelpositie inneemt in de bescherming van de volksgezondheid, de diergezondheid en de veiligheid van de voedselketen. De erkende dierenarts als bedrijfsdierenarts speelt een belangrijke rol in de bewaking van de diergezondheidsstatus zowel in het kader van de epidemische dierenziekten, als in het kader van belangrijke zoönotische dierenziekten. In de praktijk zal de taalkennisvoorwaarde voor geen problemen zorgen. Voor Belgische dierenartsen of dierenartsen gevestigd in een buurland (NE, FR, DUI, LUX) stellen er zich geen problemen om aan dit criterium te voldoen. De taalkennis van het Europees niveau B1

wordt door onze administratie, die bevoegd voor de uitoefening van de diergeneeskunde in België, en door de Orde der Dierenartsen beschouwd als een voldoende minimumvereiste.

Vereisen van B1:

Het Gemeenschappelijk Europees referentiekader (Raad van Europa) laat toe het niveau van taalkennis/beheersing te beoordelen op gebied van mondelinge/schriftelijke vaardigheid (luisteren, lezen, spreken, een gesprek voeren, schrijven).

(...)

Het ERK deelt taalniveaus in 6 categorieën in: van A1 (makkelijkste niveau), A2, B1, B2 naar C1 en C2 (moeilijkste niveau).

De taaltesten van Selor bv meten B1 (makkelijker), B2 en C1 (moeilijker). Selor heeft geen testen op A1, A2 en C2 niveau. (Een overzicht vindt men onder : <http://www.selor.be/nl/de-verschillende-taaltesten/>)

Er werd geopteerd voor het B1 niveau omdat de gebruiker reeds onafhankelijk gebruik kan maken van zijn elementaire kennis. Het bekomen van het B1 niveau zeker haalbaar is, in tegenstelling tot het C niveau. B1 is een geschikte basis voor werkgerelateerde taalkennis.”

Zoals reeds eerder in opmerking 5 is uiteengezet met betrekking tot de bevoegdheid van de federale overheid, kan worden aangenomen dat de ontworpen taalkennisvereiste evenredig is met de nagestreefde reden van algemeen belang en, meer in het algemeen, in overeenstemming is met de vereisten van artikel 10 van de dienstenrichtlijn.

8.3. Er lijkt ook geen verboden eis voor te liggen als bedoeld bij artikel 14 van de dienstenrichtlijn.

8.4. De ontworpen taalkennisvereisten zouden kunnen worden beschouwd als eisen die de toegang tot de betrokken dienstenactiviteit wegens de specifieke aard ervan voorbehouden aan bepaalde dienstverrichters, als bedoeld bij artikel 15, lid 2, d), van de dienstenrichtlijn. Een dergelijke eis moet voldoen aan de voorwaarden vermeld in artikel 15, lid 3, van dezelfde richtlijn. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De taalkennisvoorwaarde kan niet beschouwd worden als een verboden eis (RL 2006/123/EG, artikel 14) maar wel als een aan evaluatie onderworpen eis (RL 2006/123/EG, art. 15, lid 2), waarvoor voldaan is aan de specifieke voorwaarden van RL 2006/123/EG, art. 15, lid 3. De taalkennisvoorwaarde is inderdaad niet discriminatoir (art. 15, lid 3, a)), noodzakelijk en gerechtvaardigd wegens de hoger uiteengezette dwingende redenen van algemeen belang (art. 15, lid 3, b)) en evenredig om het doel te bereiken (art. 15, lid 3, c)).”

De Raad van State kan instemmen met deze zienswijze.

8.5. Ten slotte rijst de vraag of moet worden getoetst aan artikel 16 van de dienstenrichtlijn met betrekking tot het vrij verrichten van diensten, namelijk door de tijdelijke en incidentele uitoefening van bepaalde taken als dierenarts in het kader van de uitvoering van verscheidene regelingen inzake de diergezondheid bedoeld in artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De Europese Commissie is nooit duidelijk geweest over wat moet verstaan worden onder tijdelijk en occasioneel. Om dit te verduidelijken werd in het oorspronkelijk ontwerp van KB tot omzetting van RL 2005/36/EG het begrip ‘contractdierenarts zijn’ uitgesloten uit de scope vrije dienstverlening, dit zijn contracten die de erkenning door de minister vereisen op basis van artikel 4 van de wet van 28/01/1991. In het finale besluit werd deze onverenigbaarheid niet weerhouden²². Contractdierenarts zijn is een verbintenis van onbepaalde duur tussen een bedrijfsverantwoordelijke en een dierenarts, wat haaks staat op de principe ‘occasioneel en tijdelijk’. De erkende (contract)dierenarts heeft permanente verplichtingen op gebied van epidemiologische bewaking, het meewerken aan de officiële dierenziektenbestrijding (verplicht) of in het kader van de diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding.

Uit het niet regelen in het KB van 11 september 2016 van deze onverenigbaarheid volgt dat de algemene regeling dat dierenartsen die over de grens gevestigd zijn en in het kader van richtlijn 2005/36/EG als dienstverlener de diergeneeskunde uitoefenen, ook effectief bedrijfsdierenarts kunnen worden nadat ze aan alle voorwaarden voor erkenning van het KB van 20/11/2009 voldoen.

Dus het antwoord is thans dat een dierenarts gevestigd in een andere lidstaat juridisch niet kan uitgesloten worden van de erkenning of als contractdierenarts en dat bijgevolg de erkenningsvoorwaarden van toepassing zijn.

De rechten van de dierenartsen dienstverrichters worden niet geschaad vermits de taalkennis voorwaarde voldoet aan elk van de criteria van RL 2006/123/EG, art. 16, lid 1, a, b en c.

Art. 16, lid 2 en lid 3 (...) zijn m.i. van toepassing in relatie tot de taalkennis voorwaarde. Voor alle overige aspecten van de dienstverlening van dierenartsen gelden immers de bepalingen van RL 2005/36/EG omgezet in KB van 11/9/2016.”

Voor zover de eisen vervat in artikel 16 van de dienstenrichtlijn in dit geval gelden,²³ kan de Raad van State zich aansluiten bij de zienswijze van de gemachtigde.

*

²² Voetnoot in het citaat van de gemachtigde: In het advies 58.903/3 van 17 maart 2016 achtte de Raad van State dit principe weliswaar pertinent (zie punt 6.4. en onder opmerking 8.12.2 van het advies) maar voegde er aan toe dat de bepaling enkel kon uitgevaardigd worden “als een autonome reglementaire bepaling of als een wijzigingsbepaling van een bestaand besluit, bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 20 november 2009 ‘betreffende de erkenning van de dierenartsen’”.

²³ De vraag rijst immers of het hier niet gaat om een aangelegenheid die valt onder titel II (“Vrije dienstverrichting”) van de beroepskwalificatierichtlijn, in welk geval artikel 16 van de dienstenrichtlijn niet van toepassing is. Daarover kan in dit geval wel twijfel bestaan, omdat in titel II geen gewag wordt gemaakt van taalkennisvereisten.

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 20 novembre 2009 'relatif à l'agrément des médecins vétérinaires' en ce qui concerne les conditions pour être agréé en vue de collaborer à l'exécution des dispositions légales et réglementaires, conformément à l'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991 'sur l'exercice de la médecine vétérinaire'. Le projet prévoit une nouvelle condition d'agrément énonçant que le médecin vétérinaire doit avoir les connaissances d'une des langues nationales du niveau européen B1 au minimum si la langue maternelle du médecin vétérinaire n'est pas une des langues nationales ou si la langue dans laquelle la qualification professionnelle permettant l'exercice de la médecine vétérinaire n'a pas été obtenue dans une des langues nationales.

COMPÉTENCE

2. Le régime en projet règle les connaissances linguistiques requises pour être agréé en vue d'exécuter certaines tâches comme médecin vétérinaire dans le cadre de l'exécution de diverses réglementations relatives à la santé des animaux.

En ce qui concerne la compétence de régler cette exigence de connaissances linguistiques, l'assemblée générale du Conseil d'État a formulé, dans l'avis 49.490/AV¹, les observations suivantes concernant une réglementation décrétable en projet de la Communauté flamande relative aux connaissances linguistiques requises pour être nommé ou promu à certaines fonctions :

« 10. Het feit dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de regeling van het taalgebruik en de regeling van de taalkennis, betekent (...) niet dat de overheid die bevoegd is om het taalgebruik te regelen een andere overheid is dan deze die bevoegd is om de taalkennis te regelen. Integendeel, in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt uitgegaan van een bevoegdheidsrechtelijke samenhang tussen het gebruik der talen en de taalkennis.

11. In het reeds vermelde arrest nr. 65/2006 van 3 mei 2006 waaraan het voorgelegde ontwerp van decreet gedeeltelijk uitvoering wil geven door artikel 53 van de Taalwet Bestuurszaken te wijzigen, stelt het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk (cursivering toegevoegd):

‘Artikel 27 van de bestuurstaalwet regelt niet het gebruik van de talen doch schrijft een taalkennisvereiste voor ten aanzien van diegenen die in een ambt of betrekking benoemd of bevorderd kunnen worden in de plaatselijke diensten van de randgemeenten. Die bepaling is een noodzakelijk corrolarium van artikel 23 van de bestuurstaalwet en kan bijgevolg evenmin in strijd zijn met artikel 30 van de Grondwet’².

¹ Avis C.E. 49.490/AV du 24 mai 1991 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 18 novembre 2011 'tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966', *Doc. Parl.*, Parl. fl., 2010-11, n° 1239/1, pp. 30-35.

² Note de bas de page 12 de l'avis cité : GrwH, nr. 65/2006, 3 mei 2006, B.16.

In dit arrest stelt het Hof dan ook dat de wetgever 'de Koning' moet machtigen om Selor toe te staan het niveau aan te passen aan de functie³.

12. In dit verband kan eveneens arrest nr. 121/2003 van het Grondwettelijk Hof van 24 september 2003 worden geciteerd:

'B.4. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de gelijke behandeling waarin de voormelde bepalingen, volgens de interpretatie waarnaar de verwijzende rechter verwijst, zouden voorzien voor de gemeenten gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en de gemeenten gelegen in het Franse taalgebied: wat de in het geding zijnde benoemingen betreft, zouden die bepalingen, noch voor de ene, noch voor de andere, benoemingscriteria vaststellen inzake het onderricht van de tweede taal, terwijl de eerstvermelde gemeenten, in het kader van dat onderricht, gehouden zijn tot striktere verplichtingen dan de laatstvermelde gemeenten.

B.5.1. Het Hof stelt voorafgaandelijk vast dat artikel 30, eerste lid, 7°, van het decreet van 6 juni 1994 bepaalt dat de kandidaat, om vast benoemd te kunnen worden, moet voldoen 'aan de wets- en reglementsbepalingen in verband met de taalwetten', wat onder meer verwijst naar de artikelen 9 tot 16 van de in het geding zijnde wet van 30 juli 1963; artikel 10 verplicht het onderricht van de tweede taal in de lagere scholen van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad; krachtens artikel 14 is de vereiste volgens welke dat onderricht moet worden verstrekt door een onderwijzer die het bewijs van zijn grondige kennis van die taal heeft geleverd alleen van toepassing op de scholen waar het onderricht van de tweede taal wettelijk verplicht is.

B.5.2. Zoals de Vlaamse Regering opmerkt, vloeit de situatie waarin de betrokken gemeenten zich bevinden, voort uit de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling : aangezien het gebruik van de talen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ressorteert onder de bevoegdheid van de federale wetgever – die van die bevoegdheid gebruik heeft gemaakt door voormelde wet van 30 juli 1963 aan te nemen, zonder dat de uitoefening van die bevoegdheid door de prejudiciële vraag ter discussie wordt gesteld – zou het decreet van 6 juni 1994, in zoverre het zich ertoe beperkt naar de federale wetgeving te verwijzen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet kunnen schenden'.

Uit dit arrest valt af te leiden dat het Grondwettelijk Hof van oordeel is dat de voorwaarden inzake vereiste taalkennis, op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, die worden opgelegd bij de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs, behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever.

13. Uit deze rechtspraak kan worden afgeleid dat de bevoegdheid om taalkennis te regelen in beginsel⁴ een corrolarium is van de bevoegdheid om het taalgebruik te regelen. Precies omdat de regeling van de taalkennis dient te worden afgestemd op de regeling inzake het taalgebruik, ziet de Raad niet in dat ter zake twee verschillende overheden bevoegd zouden kunnen zijn.

³ *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : Zie ook M. Van De Putte en J. Clement, "Vernieuwingen in de taalregeling van het onderwijs", T.O.R.B. 2006-2007, 233. De federale minister van Binnenlandse Zaken was van mening dat de bijzondere wetgever moet optreden om gevolg te geven aan het arrest in de rand- en taalgrensgemeenten (antwoord van de minister op de mondelinge vraag nr. 13489 van de heer E. Libert, *Parl.Hand.*, Kamer, 10 januari 2007, nr. 1154).

⁴ *Note de bas de page 14 de l'avis cité* : Zie evenwel infra nr. 15.

14. De stelling van de indieners van het ontwerp dat een regeling van het vereiste niveau van taalkennis en van het bewijs van de taalkennis dient te worden gekwalificeerd als een regeling van een voorwaarde om een bepaald ambt te mogen uitoefenen, kan dan ook niet worden bijgetreden.

Aan de overheid die bevoegd is om het taalgebruik te regelen komt het toe om ook het niveau van taalkennis te bepalen dat vereist is om aan de verplichting inzake het taalgebruik te kunnen voldoen en om te bepalen op welke wijze het bewijs van de vereiste taalkennis kan worden geleverd. Voor zover de federale wetgever krachtens de Grondwet bevoegd is om het taalgebruik te regelen is diezelfde federale wetgever tevens bevoegd om de taalkennis te regelen. Voor zover evenwel de Gemeenschappen krachtens de Grondwet bevoegd zijn om het taalgebruik te regelen, zijn zij tevens bevoegd om de taalkennis als een corrolarium te regelen.

15. Deze conclusie wordt niet tegengesproken door de arresten 17/86, 18/90 en 62/2000 van het Grondwettelijk Hof, hoger vermeld onder nr. 8.

In de eerste twee van deze arresten heeft het Hof geoordeeld dat de bepalingen betreffende de taalkennis in de betrokken wetgevingen niets te maken hadden met het gebruik van de talen in bestuurszaken, omdat het ging om voorwaarden voor de uitoefening van politieke mandaten, een aangelegenheid die door de Grondwet uitsluitend is toevertrouwd aan de wetgever, *in casu*, ten aanzien van de politieke mandaten op het niveau van de gemeenten en van de OCMW's en op het ogenblik dat de betrokken wetgevingen zijn aangenomen, de federale wetgever.

In arrest nr. 17/86 heeft het Hof immers duidelijk het volgende aangegeven:

‘De decretale wetgever is dus onbevoegd om de verkiesbaarheidsvoorwaarden voor overheidsmandatarissen te regelen, zowel rechtstreeks, als door het opleggen van voorwaarden die, hoewel voorgesteld als voorwaarden voor de uitoefening van of de toegang tot een openbaar mandaat, wegens hun aard, dienen te worden beschouwd als gelijkwaardig aan werkelijke verkiesbaarheidsvoorwaarden. Dit is het geval voor de talenkennis van een overheidsmandataris.

Artikel 59*bis* van de Grondwet, zowel op zichzelf beschouwd als samen gelezen met de artikelen 3*bis* en 23, doet geen afbreuk aan de bevoegdheid die aan de nationale wetgever is toegekend m.b.t. de verkiesbaarheidsvoorwaarden, met name door de artikelen 4 en 108 van de Grondwet’⁵.

In arrest 18/90 bevestigt het Hof deze rechtspraak:

‘De artikelen 16 en 19 van de bestreden wet leggen respectievelijk aan de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en aan de gemeentemandatarissen, als voorwaarde voor de uitoefening van hun ambt, de kennis op van de taal van het taalgebied waarin hun gemeente gelegen is.

De aangevochten bepalingen stellen, in de zin van artikel 4 van de Grondwet, voorwaarden vast waaraan moet worden voldaan voor de uitoefening van politieke rechten, ten deze de uitoefening van politieke mandaten op lokaal vlak.

De vaststelling van voorwaarden noodzakelijk voor de uitoefening van overheidsmandaten betreffende de gemeentelijke instelling en de organieke inrichting van de O.C.M.W.'s ressorteert onder de uitsluitende bevoegdheid van de nationale wetgever, die met gewone meerderheid beslist’⁶.

⁵ Note de bas de page 15 de l'avis cité : Overweging 3.B.5., derde en vierde alinea.

⁶ Note de bas de page 16 de l'avis cité : Overweging B.16.3.1., tweede tot derde alinea.

In arrest 62/2000 hebben de bestreden bepalingen betrekking op de taalkennis van de leden van de rechterlijke orde en wijzigen deze bepalingen de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken. De federale wetgever die bij gewone meerderheid beslist, is krachtens de artikelen 30 en 151 van de Grondwet uitsluitend bevoegd om de voorwaarden te bepalen voor de benoeming van de leden van de rechterlijke orde, met inbegrip van de voorwaarden wat betreft de taalkennis⁷. Net als voor de politieke gezagsdragers, heeft de Hof, in het licht van die bevoegdheden die overeenkomstig de Grondwet worden toegekend, dus geoordeeld dat alleen de federale wetgever bevoegd was om, bij gewone meerderheid, de voorwaarden inzake taalkennis te bepalen voor de benoeming van de leden van de rechterlijke orde, en dat derhalve de bestreden bepalingen, ook al hadden deze geen andere draagwijdte dan ervoor te zorgen dat de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken nageleefd worden, niet bedoeld waren om het gebruik der talen in bestuurszaken te regelen.

Uit de drie aangehaalde arresten kan dus op geen enkele wijze worden afgeleid dat het Grondwettelijk Hof geoordeeld heeft dat de wetgever die bevoegd is inzake het gebruik der talen in bestuurszaken of in het onderwijs niet eveneens de wetgever is die bevoegd is inzake de taalkennis van respectievelijk het overheidspersoneel en de leden van het onderwijzend personeel, wanneer die kennis vereist is om de naleving van de taalwetgeving te waarborgen.

16. De Vlaamse wetgever heeft overigens tot op heden steeds gehandeld in overeenstemming met die interpretatie van de grondwetsbepalingen.

(...)

17. Die conclusie wordt evenmin tegengesproken door de adviezen van de Verenigde Kamers van de Raad van State waarin het Vlaamse Gewest bevoegd werd geacht om aan kandidaten voor een sociale woning een verplichting inzake taalbereidheid op te leggen⁸, of om aan kandidaten-koeltechnici een vereiste inzake taalkennis op te leggen⁹. In deze aangelegenheden zijn immers noch de federale wetgever, noch de gemeenschappen, op grond van de artikelen 129, § 1, en 130 van de Grondwet, bevoegd om het taalgebruik te regelen. De regeling van de (bereidheid tot) taalkennis is dan mogelijk voor zover ze ten nauwste verbonden is met een materiële bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschap of het gewest, en voor zover ze in overeenstemming is met de overige bepalingen van de Grondwet en van het internationaal en Europees recht, onder meer inzake het gelijkheidsbeginsel, de overige grondrechten en het beginsel van het vrij verkeer »¹⁰.

⁷ *Note de bas de page 17 de l'avis cité* : Zie overweging B.9. van het arrest, waaruit kan worden afgeleid dat de aangevochten bepalingen door het Hof geacht worden te zijn uitgevaardigd “ter uitvoering van” artikel 30 van de Grondwet.

⁸ *Note de bas de page 19 de l'avis cité* : Advies nr. 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 [van de] Raad van State, afdeling Wetgeving over een voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *Parl.St.* Vl. Parl. 2005-06, nr. 824/1, 49-50.

⁹ *Note de bas de page 20 de l'avis cité* : In casu ging het om de vereiste om kennis te hebben van de “Nederlandstalige terminologie inzake koeltechniek” Advies nr. 41.121/VR van 3 oktober 2006 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering “inzake de certificering van koeltechnische bedrijven”.

¹⁰ *Note de bas de page 21 de l'avis cité* : Zo blijkt bv. uit het eerder vermelde advies nr. 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 van de Verenigde Kamers van de Raad van State en uit het eerder vermelde arrest nr. 101/2008 van Grondwettelijk Hof van 10 juli 2008, dat het vereisen dat kandidaten voor een sociale woning Nederlands kennen, anders dan de bereidheid om die taal te kennen, strijdig zou zijn met artikel 23 van de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof stelde: “B.34.2. De verplichting om zijn bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren, is niet onevenredig met dat doel omdat (...) hun geen enkele resultaatsverbintenis kan worden opgelegd, zodat noch de effectieve taalkennis,

3. L'avis précité concernait une situation où un ou plusieurs législateurs sont compétents pour régler l'emploi des langues dans la matière concernée.

Dans une matière qui ne concerne pas des « actes de l'autorité publique et (...) [des] affaires judiciaires »¹¹, aucun législateur, conformément à l'article 30 de la Constitution, n'est compétent pour en régler l'emploi des langues, ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'observation 17 de l'avis précité. L'instauration d'exigences de connaissances linguistiques est néanmoins possible dans ce cas, et par le législateur qui dispose en la matière de la compétence matérielle, pour autant qu'un lien suffisamment étroit existe entre la matière concernée et les exigences y afférentes et à condition que ces exigences n'aillent pas au-delà de ce qui peut être considéré comme nécessaire pour l'accomplissement raisonnable des missions concernées. La Cour constitutionnelle a formulé ce double critère dans l'arrêt n° 28/2015 du 12 mars 2015¹² sur une réglementation de la Communauté flamande relative au statut de certains membres du personnel enseignant :

« B.8.1. La Cour doit examiner si le règlement de ces connaissances linguistiques pour les enseignants des écoles libres subventionnées relève de la compétence de régler l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics.

B.8.2. Dans les matières pour lesquelles le Constituant n'a pas attribué la compétence de régler l'emploi des langues soit au législateur fédéral, soit aux législateurs communautaires, la compétence de régler une matière déterminée comprend celle d'imposer des connaissances linguistiques à la condition qu'existe un lien suffisamment étroit entre la matière concernée et les exigences en cause et à la condition que ces exigences n'aillent pas au-delà de ce qui peut être considéré comme nécessaire pour l'accomplissement raisonnable des tâches concernées.

B.8.3. Il n'en va pas de même dans les matières pour lesquelles le Constituant a attribué la compétence de régler l'emploi des langues à un législateur déterminé. En effet, la compétence de régler la connaissance des langues est, en principe, le corollaire de la compétence de régler l'emploi des langues. Il appartient à l'autorité compétente pour régler l'emploi des langues de déterminer également le niveau de connaissance linguistique requis pour pouvoir satisfaire aux obligations en matière d'emploi des langues et de déterminer la manière dont la preuve de la connaissance linguistique exigée peut être rapportée. Lorsque le législateur fédéral est compétent, en vertu de la Constitution, pour régler l'emploi des langues dans une matière déterminée, il l'est également pour régler la connaissance linguistique dans cette matière. De même, lorsque les communautés sont compétentes, en vertu de la Constitution, pour régler l'emploi des langues dans une matière déterminée, elles le sont également pour régler la connaissance linguistique dans cette matière.

noch het gebruik van de taal, nadat lessen werden gevolgd of een andere leervorm werd gebruikt, door de verhuurder kunnen worden geëist of gecontroleerd”.

¹¹ Ou la notion de « matières administratives » visées à l'article 129, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution, dans la mesure où cette notion va au-delà de celle d'« actes de l'autorité publique » visés à l'article 30 de la Constitution (voir à ce sujet C.C., 26 mars 1986, n° 17, 3.B.4.c).

¹² C.C., 12 mars 2015, n° 28/2015, B.8.1-B.11. Voir aussi auparavant notamment l'avis C.E. 43.155/3 du 26 juin 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 juillet 2007 (abrogé entre-temps) 'tot uitvoering van het decreet van 2 maart 2007 houdende het statuut van de reisbureaus' et l'avis C.E. 60.388/3 du 9 décembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 10 mars 2017 'tot wijziging van artikel 92, 93, 95, 98 en 102bis van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-17, n° 1045/1, pp. 31-47.

B.9.1. Il s'ensuit que la compétence, visée à l'article 129, § 1^{er}, 2°, de la Constitution, de régler 'l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics' comprend également la compétence d'imposer, en cette matière, des connaissances linguistiques aux enseignants.

B.9.2. En ce qu'elle impose la connaissance d'une langue déterminée à des enseignants, la disposition en cause relève de la compétence de régler l'emploi des langues pour l'enseignement prévue par l'article 129, § 1^{er}, 2°, et § 2, de la Constitution. En effet, dès lors que le Constituant a désigné un législateur compétent pour régler l'emploi des langues dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics sur un territoire déterminé, les conditions de connaissance linguistiques imposées aux enseignants en cette matière doivent être considérées comme un corollaire nécessaire de cette compétence.

B.10. La circonstance que, ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 65/2006 du 3 mai 2006, certaines conditions de connaissances linguistiques puissent être imposées en sus par le législateur fédéral aux enseignants des établissements de l'enseignement communal subventionné ne porte pas atteinte au fait que les connaissances linguistiques imposées au personnel enseignant de l'enseignement libre subventionné relèvent de la compétence relative à l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics.

Par cet arrêt, la Cour a jugé que ces enseignants font partie du personnel communal et, à ce titre, relèvent des obligations, en matière d'emploi des langues et de connaissances linguistiques, prescrites par les articles 23 et 27 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, dès lors que ces établissements sont situés dans une commune à statut linguistique spécial (B.13 à B.16).

En ce qu'elle vise les enseignants des établissements de l'enseignement libre subventionné, la disposition en cause n'a pas pour destinataires des personnes nommées ou promues à une fonction ou à un emploi dans les services locaux des communes périphériques au sens de l'article 27 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative (C.E., arrêts n° 209.127 et n° 209.128 du 24 novembre 2010). Elle ne saurait dès lors relever de la compétence de régler l'emploi des langues pour les matières [administratives visées] par l'article 129, § 1^{er}, 1°, et § 2, de la Constitution.

B.11. Dès lors que la compétence de régler l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements d'enseignement créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics et qui sont situés dans les communes à statut linguistique spécial revient, en vertu de l'article 129, § 2, de la Constitution, au législateur fédéral, le législateur décréteil n'est pas compétent pour adopter la disposition en cause. Cette disposition n'est dès lors pas conforme à l'article 129, § 2, de la Constitution ».

4. La question se pose dès lors de savoir si une disposition réglant l'emploi des langues par des médecins vétérinaires agréés dans le cadre de l'exécution de diverses réglementations relatives à la santé des animaux concerne également des « actes de l'autorité publique » au sens de l'article 30 de la Constitution¹³.

¹³ Ou la notion de « matières administratives » visées à l'article 129, § 1^{er}, 1°, de la Constitution, dans la mesure où cette notion va au-delà de celle d'« actes de l'autorité publique » visés à l'article 30 de la Constitution (voir à ce sujet C.C., 26 mars 1986, n° 17, 3.B.4.c).

Le délégué a fourni l'aperçu suivant des missions des médecins vétérinaires agréés :

« De taken van de erkende dierenartsen zijn zeer uiteenlopend:

Art. 4, lid 4 van de wet 1991: Erkende dierenartsen (of diergeneeskundige rechtspersoon) hebben rechten en plichten

Erkende dierenartsen hebben een uitvoerende taak : Ze werken mee aan de uitvoering van de wets- en verordeningsbepalingen

De officieel bestreden ziekten zijn deze die vallen onder hoofdstuk III van de diergezondheidswet van 24 maart 1987 en zijn opgelijst in het koninklijk besluit van 3 februari 2014

KB 20/11/2009, art. 5 : opsomming van officiële opdrachten is algemene bewoordingen :

- Epidemiologisch toezicht: in het bijzonder bij nutsdieren zoals de rundersector, varkenssector en pluimveesector waar een bedrijfsdierenarts verplicht is, deze bedrijfsdierenarts is een erkende dierenarts

- Certificatie: alleen erkende dierenartsen kunnen attesteren dat een dier gevaccineerd is wanneer dit nodig is voor bv certificatie:

Bv als België besmet geraakt met bluetongue, mogen runderen alleen worden geëxporteerd naar niet besmette gebieden mits ze sinds 60 dagen volwaardig zijn gevaccineerd tegen BTV8 (blauwtongvirus 8) EU verordening en KB 7/5/2008 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong

Vaccinatiebewijs voor het reizen met honden: vaccinatie Rabies

- Ze voeren opdrachten uit: onderzoeken zieke dieren bij verdenking en melden hun bevindingen als aangifteplichtige ziekten niet kunnen uitgesloten worden: bv verdenking van Mond-en-klauwzeer, klassieke varkenspest, aviaire influenza, of als de voedselketen in gevaar is (KB autocontrole 2003) : bv salmonella, tuberculose,

- Ze werken mee aan officiële programma's (rundertuberculose, runderbrucellose, IBR, BVD, Aujeszky, salmonella) en staan in voor bezoek aan de bedrijven en onderzoeken de dieren (aankooponderzoeken) en of nemen van de voorgeschreven staalnames die op de ziekte worden geanalyseerd (screeningsprogramma's, nodig voor het behoud van de sanitaire status van het dier, het bedrijf of het Rijk. Hiervoor kunnen ze ook vergoed worden (dit is voorzien in de wetgeving onder de vorm van vacaties)

- Ze informeren de overheid, geven instructies na,

Erkende dierenartsen scholen zich bij in hun werkmaterie KB 20/11/2009, art 6, § 1;

Er is een link tussen de epidemiologische bewaking en de diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding: runderen/varkens/pluimvee: bedrijfsdierenarts (verplicht) = bedrijfsbegeleidingsdierenarts (vrijwillig) : KB 28/2/1999 (runderen); KB 15/2/1995 (varkens); KB 17/6/2013 (pluimvee)

Op deze bedrijven in het bijzonder speelt de bedrijfsdierenarts een cruciale rol in het opvolgen van het geneesmiddelengebruik en het belang ervan voor de volksgezondheid, het voorzichtig gebruik van antibiotica, en bijgevolg de medeverantwoordelijkheid in het bewaken van de antimicrobiële resistentie in de sectoren die het belangrijkst zijn in het kader van de voedselveiligheid.

Om paarden te identificeren moet men geregistreerd zijn: een specifieke opleiding gevolgd hebben, dierenarts zijn, erkend zijn en een aanvraag ingediend hebben.

Aquacultuur: KB 9/11/2009 betreffende veterinairrechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren : verantwoordelijken van aquacultuurproductiebedrijven doen beroep op een erkende dierenarts voor het opstellen van een 'risicogebaseerd bewakingsprogramma'. (art6)

Bijen: KB van 9/5/2017 betreffende de diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding in het kader van de bestrijding van varroase: de dierenarts maakt samen met de imker een protocol op voor de opvolging van varroa (varroase is geen aangifteplichtige ziekte) , legt evaluatiebezoeken af, en houdt 2 infosessies per jaar voor de deelnemende imkers (publicatie voorzien in BS van 12/05/2017)

Het FAVV heeft behalve haar eigen officiële dierenartsen ook een samenwerking met erkende dierenartsen die direct en tegen betaling per prestatie opdrachten uitvoeren bv in slachthuizen of uitsnijderijen, zij zijn echter geen officiële dierenarts maar DMO (dierenartsen met opdracht).

Conclusie: de erkende dierenartsen staan tussen de houder en de overheid :

De veterinaire overheid op het terrein is voornamelijk het FAVV dat belast is met toezicht en controle (wet van 4/2/2000).

Het FAVV kan bepaalde opdrachten delegeren aan derden, bv aan zijn DGZ en ARSIA (erkende verenigingen) als dit zo is, passeert deze wetgeving de Ministerraad.

Erkende dierenartsen hebben over geheel de lijn een uitvoerende taak in dienst van de overheid die de diergezondheidswetgeving op het terrein toepast.

De overheid kan maatregelen afdwingen : zones afbakenen met beperkende maatregelen, afslachtings- of afmakingsbevelen geven die ook recht geven op vergoeding van de eigenaar,

FAVV bepaalt ook een jaarlijks controleplan waaraan veehouders worden onderworpen bepaalde onderzoeken, screenings opleggen en hiervoor beroep doen op de erkende dierenartsen voor de uitvoering ervan.

Om een voorbeeld te geven: transport van runderen van een BTV8 besmet gebied (restrictiegebied) naar een niet besmet vrij gebied: een erkende dierenarts kan certificeren dat hij 20 runderen gevaccineerd heeft tegen Bluetongue BTV8 (2 x en sedert minstens 60 dagen), terwijl het enkel de officiële dierenarts is van het FAVV die gemachtigd is het internationaal gezondheidscertificaat te schrijven dat deze 20 runderen zal vergezellen bij vertrek naar een bedrijf van bestemming in een zone waar de dieren enkel naartoe mogen als ze effectief gevaccineerd zijn. Op het internationaal gezondheidscertificaat zal het FAVV certificeren dat de runderen gevaccineerd zijn (en voldoen aan de EU voorschriften voor dat soort verkeer) ook al heeft de officiële dierenarts van het FAVV de dieren niet zelf gevaccineerd ».

Si les médecins vétérinaires agréés sont chargés de missions d'intérêt général, ils exécutent toutefois leurs tâches dans le cadre des services vétérinaires qu'ils fournissent aux détenteurs des animaux et, par conséquent, dans un rapport de droit privé. Il en va ainsi non seulement du contrat de guidance vétérinaire, mais également des contrôles, vaccinations, traitements, etc. qu'ils exécutent pour le compte de ces détenteurs. Lors de l'exécution des

missions publiques qui leur sont confiées, ils ne s'adressent pas au grand public, mais leur intervention est limitée au fonds du détenteur concerné ¹⁴.

On peut dès lors admettre, semble-t-il, que les médecins vétérinaires agréés n'accomplissent pas d'« actes de l'autorité publique » au sens de l'article 30 de la Constitution ¹⁵, de sorte qu'aucun législateur n'est compétent pour régler l'emploi des langues par les médecins vétérinaires agréés.

5. Il résulte de ce qui précède que les connaissances linguistiques requises pour les médecins vétérinaires agréés peuvent être réglées par l'autorité matériellement compétente en la matière, à savoir l'autorité fédérale ¹⁶, à condition qu'il existe un lien suffisamment étroit entre la matière concernée et les exigences y afférentes et à condition que ces exigences n'aillent pas au-delà de ce qui peut être considéré comme nécessaire à l'accomplissement raisonnable des missions concernées.

Ces deux conditions semblent être remplies en l'espèce.

En premier lieu, il peut être admis qu'une communication suffisamment fluide entre les médecins vétérinaires, les détenteurs d'animaux et les autres acteurs de la santé animale et de la sécurité de la chaîne alimentaire est importante en vue d'un exercice adéquat des missions des médecins vétérinaires agréés telles qu'elles sont élaborées par l'autorité fédérale dans sa réglementation pertinente ¹⁷. Un lien suffisamment étroit semble dès lors exister entre la matière de la santé animale et de la sécurité de la chaîne alimentaire, d'une part, et les exigences de connaissances linguistiques en projet, d'autre part.

En deuxième lieu, un médecin vétérinaire qui ne maîtrise aucune des trois langues nationales peut satisfaire, moyennant des efforts raisonnables, aux exigences de connaissances linguistiques en projet (niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour une des langues nationales) et ces exigences semblent être limitées à ce qui est nécessaire à un exercice adéquat de la profession dans l'une des trois langues nationales.

¹⁴ Comparer avec la situation des notaires qui, par identité de motif, ne sont en principe pas soumis à l'application de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative (avis C.E. 21.513/8 du 5 mai 1992 sur une proposition de décret 'houdende het taalgebruik inzake voor het publiek bestemde mededelingen van notarissen en gerechtsdeurwaarders', *Doc. parl.*, Parl. fl., 1992, n° 61/2, pp. 4-5). Voir également Commission permanente de contrôle linguistique, 17 octobre 1996, avis n° 28.027.

¹⁵ Ou des actes relatifs aux « matières administratives » visées à l'article 129, § 1^{er}, 1°, de la Constitution, dans la mesure où cette notion va au-delà de celle d'« actes de l'autorité publique » visés à l'article 30 de la Constitution (voir à ce sujet C.C., 26 mars 1986, n° 17, 3.B.4.c).

¹⁶ S'il peut être admis que les régions sont compétentes dans la mesure où les médecins vétérinaires peuvent spécifiquement être affectés à des tâches dans l'intérêt du bien-être des animaux, tel ne s'avère pas être le cas à la lecture de l'aperçu que le délégué a fourni (voir l'observation 4).

¹⁷ Voir également à cet égard C.J., 28 novembre 1989, C-379/87, *Groener*, § 20 ; C.J., 6 juin 2000, C-281/98, *Angonese*, § 44 ; C.J., 4 juillet 2000, C-424/97, *Haim*, §§ 59 et 60).

FONDEMENT JURIDIQUE

6. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 4, alinéa 4, deuxième phrase, de la loi du 28 août 1991. Selon cette disposition, le Roi fixe notamment les conditions d'octroi de l'agrément en vue de collaborer à l'exécution des dispositions légales et réglementaires.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

7. Dans la mesure où il s'agit de l'exercice de la médecine vétérinaire par des ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un État y assimilé, soit par voie d'établissement, soit dans le cadre de la libre prestation de services, les conditions à cet effet et les procédures à suivre sont réglées dans l'arrêté royal du 11 septembre 2016 'relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles et la libre prestation de services des vétérinaires', transposant la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles' (ci-après : directive qualifications professionnelles). L'arrêté précité concerne notamment les titres de formation, les documents susceptibles d'être exigés et les formalités à accomplir.

L'arrêté en projet prévoit une condition supplémentaire relative aux connaissances linguistiques pour l'obtention d'un agrément permettant d'exécuter certaines tâches en tant que médecin vétérinaire dans le cadre de l'exécution de diverses réglementations relatives à la santé des animaux. Si cet agrément est sans rapport avec la possibilité d'exercer la profession de médecin vétérinaire en tant que telle, il tient néanmoins lieu de condition d'accès à une activité économique déterminée, de sorte que se pose la question de sa compatibilité avec la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur' (ci-après : directive « services »).

Certes, les « services de soins de santé » sont exclus du champ d'application de la directive « services »¹⁸, mais il s'agit à cet égard uniquement des services relatifs à la santé humaine, de sorte que la notion de « soins de santé » ne s'étend pas aux services des médecins vétérinaires¹⁹.

Le motif d'exception d'« activités participant à l'exercice de l'autorité publique conformément à l'article 45 du traité »²⁰ semble à première vue ne pas non plus entrer en considération, eu égard à l'interprétation restrictive que la jurisprudence de la Cour de Justice donne à la disposition concernée du traité²¹.

¹⁸ Article 2, paragraphe 2, f), de la directive « services ».

¹⁹ Commission européenne, Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services », 2007, p. 12.

²⁰ Article 2, paragraphe 2, i), de la directive « services ».

²¹ Commission européenne, Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services », 2007, p. 13.

8.1. Comme en a convenu le délégué, la disposition en projet s'analyse comme une nouvelle condition s'inscrivant dans le cadre d'un régime d'autorisation au sens de l'article 9 de la directive « services » :

« Diergeneeskunde valt niet onder de gezondheidszorg *sensu strictu* bedoeld in dienstenrichtlijn 2006/123/EG (art. 2) Ik ben bijgevolg van mening dat de uitoefening van de diergeneeskunde door een dierenarts in de context van de erkenning valt onder te toepassing van de RL 2006/123/EG (art. 4, 1)), maar ook dat er 'dwingende redenen van algemeen belang' aanwezig zijn zoals de volksgezondheid, de bescherming van de consumenten of de diergezondheid, om er maar enkele te noemen uit RL 2006/123/EG (art. 4, 8)). Voor veel aspecten wordt de dienstenrichtlijn 2006/123/EG 'overruled' door eerder gepubliceerde richtlijn 2005/36/EG die er niet mee in tegenspraak is. In dat verband mag ik verwijzen naar de overwegende (31) van dienstenrichtlijn 2006/123/EG:

'(31) Deze richtlijn sluit aan bij en laat onverlet Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (1). Zij heeft betrekking op andere aspecten dan die met betrekking tot beroepskwalificaties zoals beroepsaansprakelijkheidsverzekering, commerciële communicatie, multidisciplinaire activiteiten en administratieve vereenvoudiging. Met betrekking tot tijdelijke grensoverschrijdende dienstverrichtingen zorgt een afwijking van de bepaling over het vrij verrichten van diensten in deze richtlijn ervoor dat geen afbreuk wordt gedaan aan titel II over de vrije dienstverrichting van Richtlijn 2005/36/EG. Derhalve laat de bepaling over het vrij verrichten van diensten alle maatregelen onverlet die in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, uit hoofde van die richtlijn, van toepassing zijn.'

Ik ben dan ook van mening dat de erkenning naar betekenis valt onder het 'vergunningsstelsel' van RL 2006/123, art. 9, en dat de erkenning gerechtvaardigd is door de dwingende redenen van algemeen belang. Het toevoegen van criterium van taalkennis valt hier ook onder ».

8.2. En ce qui concerne la conformité de la réglementation en projet avec l'article 10 de la directive « services » relatif aux critères auxquels les conditions d'autorisation doivent satisfaire, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De erkenning van de dierenarts wordt verleend als voldaan is aan de criteria van artikel 2, §1 van het KB van 20/11/2009 betreffende de erkenning van de dierenartsen. De taalkennisvoorwaarde is een bijkomend criterium voor de erkenning en voldoet aan de voorwaarden die ook in RL 2006/123/EG, art. 10, lid 2, a-g, vermeld zijn, terwijl ze op vlak van procedure ook conform is met RL 2006/123/EG, art. 13. Het is essentieel dat een erkende dierenarts over voldoende taalkennis beschikt voor deelname aan de gereglementeerde dierenziektenbestrijding om de reglementering (Belgisch Staatsblad) of instructies van de veterinaire autoriteiten (bv van het Voedselagentschap of van de FOD VVL) te lezen en te begrijpen.

De eis is evenredig omdat de erkende dierenarts een sleutelpositie inneemt in de bescherming van de volksgezondheid, de diergezondheid en de veiligheid van de voedselketen. De erkende dierenarts als bedrijfsdierenarts speelt een belangrijke rol in de bewaking van de diergezondheidsstatus zowel in het kader van de epidemische dierenziekten, als in het kader van belangrijke zoönotische dierenziekten. In de praktijk zal de taalkennisvoorwaarde voor geen problemen zorgen. Voor Belgische dierenartsen of dierenartsen gevestigd in een buurland (NE, FR, DUI, LUX) stellen er zich geen problemen om aan dit criterium te voldoen. De taalkennis van het Europees niveau B1 wordt door onze administratie, die bevoegd voor de uitoefening van de diergeneeskunde in België, en door de Orde der Dierenartsen beschouwd als een voldoende minimumvereiste.

Vereisen van B1:

Het Gemeenschappelijk Europees referentiekader (Raad van Europa) laat toe het niveau van taalkennis/beheersing te beoordelen op gebied van mondelinge/schriftelijke vaardigheid (luisteren, lezen, spreken, een gesprek voeren, schrijven).

(...)

Het ERK deelt taalniveaus in 6 categorieën in: van A1 (makkelijkste niveau), A2, B1, B2 naar C1 en C2 (moeilijkste niveau).

De taaltesten van Selor bv meten B1 (makkelijker), B2 en C1 (moeilijker). Selor heeft geen testen op A1, A2 en C2 niveau. (Een overzicht vindt men onder : <http://www.selor.be/nl/de-verschillende-taaltesten/>)

Er werd geopteerd voor het B1 niveau omdat de gebruiker reeds onafhankelijk gebruik kan maken van zijn elementaire kennis. Het bekomen van het B1 niveau zeker haalbaar is, in tegenstelling tot het C niveau. B1 is een geschikte basis voor werkgerelateerde taalkennis ».

Ainsi qu'il a déjà été observé au point 5 à propos de la compétence de l'autorité fédérale, il peut être admis que l'exigence de connaissances linguistiques en projet est proportionnée au motif d'intérêt général poursuivi et, d'une manière plus générale, est conforme aux exigences de l'article 10 de la directive « services ».

8.3. Il ne semble pas non plus y avoir d'exigence interdite au sens de l'article 14 de la directive « services ».

8.4. Les exigences de connaissances linguistiques en projet pourraient être considérées comme des exigences qui réservent l'accès à l'activité de service concernée à certains prestataires en raison de la nature spécifique de l'activité, au sens de l'article 15, paragraphe 2, d), de la directive « services ». Une telle exigence doit remplir les conditions mentionnées à l'article 15, paragraphe 3, de la même directive. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De taalkennisvoorwaarde kan niet beschouwd worden als een verboden eis (RL 2006/123/EG, artikel 14) maar wel als een aan evaluatie onderworpen eis (RL 2006/123/EG, art. 15, lid 2), waarvoor voldaan is aan de specifieke voorwaarden van RL 2006/123/EG, art. 15, lid 3. De taalkennisvoorwaarde is inderdaad niet discriminatoir (art. 15, lid 3, a)), noodzakelijk en gerechtvaardigd wegens de hoger uiteengezette dwingende redenen van algemeen belang (art. 15, lid 3, b)) en evenredig om het doel te bereiken (art. 15, lid 3, c)) ».

Le Conseil d'État peut se rallier à ce point de vue.

8.5. Enfin, la question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu d'effectuer un contrôle au regard de l'article 16 de la directive « services » en ce qui concerne la libre prestation des services, à savoir l'exercice temporaire et occasionnel de certaines missions comme médecin vétérinaire dans le cadre de l'exécution de diverses réglementations relatives à la santé des animaux, au sens de l'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De Europese Commissie is nooit duidelijk geweest over wat moet verstaan worden onder tijdelijk en occasioneel. Om dit te verduidelijken werd in het oorspronkelijk ontwerp van KB tot omzetting van RL 2005/36/EG het begrip 'contractdierenarts zijn' uitgesloten uit de scope vrije dienstverlening, dit zijn contracten die de erkenning door de minister vereisen op basis van artikel 4 van de wet van 28/01/1991. In het finale besluit werd deze onverenigbaarheid niet weerhouden²². Contractdierenarts zijn is een verbintenis van onbepaalde duur tussen een bedrijfsverantwoordelijke en een dierenarts, wat haaks staat op de principe 'occasioneel en tijdelijk'. De erkende (contract)dierenarts heeft permanente verplichtingen op gebied van epidemiologische bewaking, het meewerken aan de officiële dierenziektenbestrijding (verplicht) of in het kader van de diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding.

Uit het niet regelen in het KB van 11 september 2016 van deze onverenigbaarheid volgt dat de algemene regeling dat dierenartsen die over de grens gevestigd zijn en in het kader van richtlijn 2005/36/EG als dienstverlener de diergeneeskunde uitoefenen, ook effectief bedrijfsdierenarts kunnen worden nadat ze aan alle voorwaarden voor erkenning van het KB van 20/11/2009 voldoen.

Dus het antwoord is thans dat een dierenarts gevestigd in een andere lidstaat juridisch niet kan uitgesloten worden van de erkenning of als contractdierenarts en dat bijgevolg de erkenningsvoorwaarden van toepassing zijn.

De rechten van de dierenartsen dienstverrichters worden niet geschaad vermits de taalkennis voorwaarde voldoet aan elk van de criteria van RL 2006/123/EG, art. 16, lid 1, a, b en c.

Art. 16, lid 2 en lid 3 (...) zijn m.i. van toepassing in relatie tot de taalkennis voorwaarde. Voor alle overige aspecten van de dienstverlening van dierenartsen gelden immers de bepalingen van RL 2005/36/EG omgezet in KB van 11/9/2016 ».

²² *Note de bas de page dans la citation du délégué* : In het advies 58.903/3 van 17 maart 2016 achtte de Raad van State dit principe weliswaar pertinent (zie punt 6.4. en onder opmerking 8.12.2 van het advies) maar voegde er aan toe dat de bepaling enkel kon uitgevaardigd worden "als een autonome reglementaire bepaling of als een wijzigingsbepaling van een bestaand besluit, bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 20 november 2009 'betreffende de erkenning van de dierenartsen'".

Dans la mesure où les exigences inscrites à l'article 16 de la directive « services » s'appliquent en l'espèce²³, le Conseil d'État peut se rallier au point de vue du délégué.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

²³ En effet, la question se pose de savoir s'il ne s'agit pas ici d'une matière relevant du titre II (« Libre prestation de services ») de la directive qualifications professionnelles, auquel cas l'article 16 de la directive « services » ne s'applique pas. On peut effectivement en douter en l'espèce, le titre II ne faisant pas mention d'exigences de connaissance linguistiques.